



Tilburg University

De begroting en het Deltaplan

Smeets, M.J.H.

Published in:
Maandschrift Economie

Publication date:
1956

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Smeets, M. J. H. (1956). De begroting en het Deltaplan. *Maandschrift Economie*, 20(5), 185-200.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ECONOMIE

Tijdschrift voor Algemeen Economische,
Bedrijfs-Economische en Sociale Vraagstukken

TWINTIGSTE JAARGANG — No. 5 — FEBRUARI 1956

DE BEGROTING EN HET DELTA-PLAN

door

Prof. Dr. M. J. H. SMEETS

Ter inleiding op hetgeen hierna over het bovenstaand onderwerp zal worden betoogd, strekke het volgende.

De huidige Nederlandse begrotingswetgeving heeft naar mijn mening een aantal gebreken. Afgezien daarvan is er de moeilijkheid, hoe men in landen, waarin de begrotingswet slechts een machtiging voor één jaar inhoudt, uit begrotingstechnisch oogpunt moet handelen met betrekking tot objecten, waarvan de uitvoering verscheidene jaren in beslag neemt; deze moeilijkheid is internationaal en ik betwijfel of een afdoende oplossing reeds gevonden is.

Toen ik mij onlangs opnieuw moest voorbereiden voor een behandeling van verscheidene aspecten van de Nederlandse begrotingswetgeving — in het bijzonder ook voor het hierboven bedoelde onderwerp, — verscheen juist het ontwerp Delta-wet. Hoewel dit ontwerp deze kwestie niet behandelt, werd het voor mij toch aanleiding om de huidige stand van zaken aan dit enorme actuele plan te toetsen.

Tijdgebrek deed mij aanvankelijk afzien van het verwerken van mijn aantekeningen tot een artikel. Zulks werd anders toen ik mij verzekerd wist van de hulp van mr. D. C. Zwart Voorspuij, die enige jaren geleden in Themis een voortreffelijke studie over het begrotingsrecht heeft gepubliceerd (de titel wordt hieronder aangegeven), welke m.i. te weinig de aandacht heeft getrokken. Ik ben hem zeer erkentelijk voor de vele noten met verwijzingen naar officiële stukken, welke hij mij verschaftte; in het bijzonder dank ik hem verder voor een tweetal nieuwe elementen, welke zich in de ontwikkeling van de meerjarige objecten na het verschijnen van zijn opstel hebben voorgedaan en welke ik in dit artikel heb mogen inlassen (ik doel hier op een niet gehandhaafd vijf-jaren-plan bij Verkeer en Waterstaat en op de wijze van beschikken over gelden ten behoeve van het tien-jaren-plan voor Suriname). In verband met de omstandigheid, dat ik mij enige kritiek veroorloof en een

aanvulling op het ontwerp-Deltawet in overweging geef, is de naam van mijn medewerker — die als ambtenaar op deze onderdelen terughoudendheid moet betrachten — niet mede boven dit opstel opgenomen.

In het hierna volgende betoog wordt niet de vraag behandeld, of de uitgaven, welke met de financiering van het Delta-plan gemoeid zullen worden, op de gewone dienst dan wel op de buitengewone dienst II van de rijksbegroting behoren te worden opgenomen. Naar mijn mening overheerst de opneming op de laatste dienst, doch ook al zou het verantwoord worden geacht om bedragen op de gewone dienst onder te brengen, dan verandert zulks niets aan de kwesties, welke hierna aan de orde worden gesteld.

De literatuur, welke voor het schrijven van dit artikel is geraadpleegd, is, zoveel mogelijk in volgorde van publikatie, de volgende (gemakshalve wordt bij de verwijzingen uitsluitend de naam van de schrijver genoemd en de bladzijden, waarnaar wordt verwezen):

A. N. Molenaar, Het rechtskarakter van de begrotingswet, ac. proefschrift Leiden 1916.

Robert Jacomet, Conceptions nouvelles du budget, *Openbare Financiën*, 1e jaargang (1946) blz. 105 e.v.; alsmede: L'adaptation de la comptabilité publique à la fonction économique de l'Etat, *Openbare Financiën*, 3e jaargang (1948), blz. 36 e.v.

J. M. Kan, De grenzen van het budgetrecht der Staten-Generaal, *Bestuurswetenschappen* 1949, blz. 233 e.v.

B. J. F. Steinmetz, Handboek der Nederlandsche overheidsfinanciën (1949), hfd VI.

D. C. Zwart Voorspuij, Staatsrecht in beweging, Rijksbegroting en budgetrecht, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1953, blz. 439 e.v.

M. J. H. Smeets, Boekbespreking: United Nations, Budgetary Structure and Classification of Government Accounts (1951) in „*De Economist*” 1953, blz. 546 e.v.

A. van Dongen, Moderne Staatsadministratie, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfshuishoudkunde 1955, blz. 263 e.v. en 310 e.v.

J. M. E. M. A. Zonnenberg, Hoe moet art. 24 Comptabiliteitswet worden gehanteerd? *Economisch-Statistische Berichten* 1955, blz. 781 en 782.

* *

*

De Regering heeft door de indiening van een wetsontwerp het voornemen te kennen gegeven om over te gaan tot afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamse Waterweg en tot de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloeden (ontwerp-Deltawet) ¹⁾.

Men kan zich afvragen, waarom voor de uitvoering van deze plannen een algemene machtiging van de Staten-Generaal nodig is. Deze taak ligt toch, afgezien van het verschaffen van de nodige kredieten, binnen de bevoegdheidssfeer van de Kroon als uitvoerende macht. Ten overvloede wordt zulks bevestigd door de mededeling in de memorie van toelichting, dat een aantal met name genoemde werken, een onderdeel van het Deltaplan uitmakende, reeds is tot stand gekomen of in uitvoering is.

Het antwoord op de gestelde vraag is eveneens te vinden in de memorie van toelichting: het plan vormt een **onverbrekelijk geheel** en het is nodig om met het oog op de onvoldoende bevoegdheden, welke de bestaande wetgeving biedt, de nodige ruimte van uitvoering te verkrijgen. Hierbij heeft men voornamelijk op het oog de belemmeringen, welke kunnen voortspruiten uit de bevoegdheden der lagere openbare lichamen als dijkbeheerder.

De budgetaire vereisten worden in dit verband niet genoemd, zodat men zou kunnen concluderen of dat deze hier geen probleem vormen of dat zij bij de afzonderlijke begrotingswetten, waarbij de nodige kredieten zullen worden verleend, op eenvoudige wijze kunnen worden opgelost ²⁾. Een dergelijke conclusie zou echter volkomen onjuist zijn, want hier doet zich een budgetair probleem van de eerste orde voor.

De kern van de moeilijkheid zit hierin, dat de rijksbegroting een jaar-begroting is, d.w.z. een raming van de uitgaven voor de periode van één jaar moet bevatten, terwijl het Deltaplan een — onverbrekelijk — project van meer dan 20 jaren vormt ³⁾. Voor de uitvoering van het plan zullen verplichtingen moeten worden aangegaan, die zich over meer dan één jaar uitstrekken. Hoe kan de volksvertegenwoordiging de hiertoe vereiste machtiging verlenen zonder haar sanctie op de jaarlijks in te dienen begrotingsontwerpen een „capitis deminutio” te doen ondergaan?

Nog ingewikkelder wordt de zaak, wanneer men zich realiseert dat de wet — de Comptabiliteitswet — zich ertegen verzet de rijksbegroting als een zg. verplichtingen-begroting te zien.

Deze kwestie heeft ook in het verleden tot moeilijkheden aan-

¹⁾ Wetsontwerp nr. 4167.

²⁾ Op bladzijde 24 van de memorie van toelichting wordt terloops naar de afzonderlijke begrotingswetten verwezen.

³⁾ Artikel 134 der Grondwet eist, dat het tijdperk, waarvoor de begrotingen moeten dienen, niet langer is dan twee jaar; artikel 16 der Comptabiliteitswet schrijft de jaarlijkse begroting voor.

leiding gegeven. De wijze, waarop men zich toen uit de moeilijkheden heeft gered, kan wellicht de richting aangeven waarin een bevredigende oplossing bij de financiering van het Deltaplan kan worden nagestreefd. Bij het nader onderzoek op dit punt rijst als eerste vraag, welk het criterium is, dat voor het opnemen van een post in de begroting van uitgaven kan worden gesteld.

Wel beschouwd kan men vier criteria onderscheiden.

* * *

A. Naar moderne inzichten zou de begroting van uitgaven de kosten moeten aangeven, welke ten laste van een bepaald jaar komen, welke aan dat jaar moeten worden „toegerekend”. Dit zijn b.v. de beloningen wegens de diensten aan de overheid in een zeker jaar bewezen (ook al zouden deze beloningen voor een gedeelte in het volgend jaar worden betaald), de in een zeker jaar verbruikte materialen alsook de in een zeker jaar uit duurzame objecten verbruikte nutsprestaties (b.v. de afschrijvingen op wegen, bruggen enz.). Indien op dezelfde wijze de middelen zouden worden verantwoord, zou men bedrijfs-economisch in sterke mate aansluiten bij de verlies- en winstrekening van een onderneming.

Tot dusver wordt een dergelijke verlies- en winstrekening van de overheidsdienst niet in wettelijke voorschriften geeist (behoudens de mogelijkheid voor overheidsondernemingen e.d.). Men zou trouwens beter kunnen spreken van een rekening van baten en lasten. In ons land komt de laatste niettemin tot stand ten gevolge van bepaalde coderingen, welke op alle uitgaven en ontvangsten van de overheid worden toegepast en welke leiden tot een volledige dubbele boekhouding naast de gebrekkige, welke de Comptabiliteitswet eist. Deze rekening wordt jaarlijks gepubliceerd in de Millioenennota¹⁾. In feite geeft zij niet een realisatie over een afgelopen jaar, doch een begroting van de baten en lasten welke aan het komende jaar moeten worden toegerekend.

Het bovenstaande kan slechts gelden voor de gewone dienst (met inbegrip van de huidige buitengewone dienst I), de zogenaamde „exploitatie”-begroting. Voor de buitengewone dienst II zullen andere maatstaven moeten worden aangelegd, omdat het daar vooral gaat om aflossingen op schulden en investeringen; indien ik het goed zie, zal voor beide het hierna genoemde stelsel D de voorkeur verdienen.

B. Een andere vorm van begroting is de zuivere kasbegroting. De ontvangsten, welke in een zeker jaar zullen worden geïnd en de uitgaven welke in dat jaar zullen tot stand komen, worden geraamd.

¹⁾ van Dongen blz. 266; Smeets blz. 548.

Deze kasbegroting was in een minder gecompliceerde maatschappij dan waarin wij thans leven, in een periode waarin de overheidsbemoeiing tot het uiterste was beperkt, voldoende om aan de regering machtigingen te geven tot het doen van bepaald omschreven uitgaven. Thans is zij daarvoor niet meer voldoende, zoals reeds uit het gestelde hierboven onder A valt af te leiden, maar vooral om de redenen hierna onder D aan te geven. Zij blijft niettemin nodig, omdat zij — met haar realisatie — van belang is voor bepaalde economische analyses, o.a. voor monetaire doeleinden ¹⁾).

Hoewel men bij het eerste inzien zou denken, dat de Nederlandse rijksbegroting een kasbegroting is, is zulks toch niet het geval. Naast een verantwoording van de afschrijvingen op duurzame goederen onder de uitgaven van de gewone dienst — uiteraard is zulks geen werkelijke uitgaaf; het bedrag wordt verder als ontvangst opgenomen in de buitengewone dienst II — moet worden gewezen op artikel 21 van de Comptabiliteitswet volgens hetwelk tot de dienst van een jaar onder de uitgaven behoren de **rechten**, welke de schuldeisers van het Rijk gedurende dat dienstjaar hebben verkregen.

Wat de ontvangsten betreft, is op een verantwoording in het jaar van ontvangst in belangrijke mate inbreuk gemaakt door de voorschriften vervat in de artikelen 20 en 20a van de Comptabiliteitswet (verantwoording van de opbrengsten van de zg. kohier-belastingen naar een ingewikkeld debiteurenstelsel).

C. Volgens het reeds genoemde artikel 21 der Comptabiliteitswet heeft de Nederlandse begroting als stelsel dat van **de verkregen rechten**. Gecombineerd met het bepaalde in artikel 22 dier wet heeft zulks tot gevolg, dat tot en met het einde van het jaar, volgende op dat waarin het recht van de schuldeiser is ontstaan, een betaling terzake van dat recht mag geschieden. Bij de middelen wordt bij het onderdeel kohier-belastingen eveneens gestreefd naar een aanverwante verantwoording; m.i. is deze niet voldoende geslaagd, doch een uiteenzetting daarvan past niet in het kader van dit artikel. Het verschil tussen o.a. B en C wordt hierna met een eenvoudig voorbeeld toegelicht.

D. In enkele landen — Verenigde Staten, België en Luxemburg —

¹⁾ Voor dit doel zijn deze begrotingen in de laatste jaren in de officiële stukken opgenomen. Het Centraal Plan Bureau berekent de monetaire gevolgen — juister gezegd: de gevolgen ten aanzien van een aantal gewichtige grootheden, zoals het totaal van consumpties en investeringen, de omzetten, de invoer en de werkgelegenheid — echter uit de gegevens, welke onder A zijn bedoeld. M.i. worden de gedragingen van grote ondernemingen inderdaad overwegend beïnvloed bij de „toerekening”, maar bij talrijke kleine ondernemingen, bij de particulieren en bij de overheid zelf hangen de beslissingen grotendeels af van de „kas”-mutaties. Het zou mij te ver voeren thans hierop in te gaan.

worden op de begroting gebracht de **verplichtingen**, welke de regering in zeker dienstjaar mag aangaan. De wijze, waarop de bestellingen of ,nog sterker, de betalingen moeten worden verantwoord, kan bij dit stelsel verschillend zijn geregeld. Speciaal met betrekking tot aanbesteding van werken met welke uitvoering meer dan één jaar is gemoeid, heeft de verplichtingen-begroting een voordeel. Omdat hier het accent ligt bij de autorisatie van de verplichting, is het moment waarop die verplichting wordt of moet worden gehonoreerd, in principe irrelevant, zodat de annaliteit („éénjarigheid”) van de begroting ten aanzien van de uitvoering van het contract geen problemen behoeft op te leveren.

Het volgende simpele voorbeeld, hetwelk ik tot de uitgaven beperk, moge het onderscheid tussen de vier stelsels toelichten. Indien het Rijk in 1955 formulieren bestelt, welke in 1956 worden afgeleverd, in 1957 worden verbruikt en eerst in 1958 zouden worden betaald, dan komt het daarmee gemoeid bedrag

in stelsel A ten laste van de begroting 1957 (aan dat jaar moeten de kosten worden toegerekend);

in stelsel B ten laste van 1958 (jaar van betaling);

in stelsel C ten laste van 1956 (in dat jaar is het recht van de leverancier op betaling ontstaan);

in stelsel D ten laste van 1955 (in dat jaar heeft de overheid een verplichting aangegaan).

* * *

Het merkwaardige feit doet zich nu voor, dat ook in de Nederlandse staatsbegroting, die zoals is gezegd niet op het verplichtingenstelsel is gebaseerd, een constructie is tot stand gekomen, waarin elementen van de verplichtingen-begroting zijn opgenomen.

In de begroting 1949 werd zulks bereikt door het totaal van de voor een bepaald werk te besteden som „binnenslijns” uit te trekken en het bedrag, dat in 1949 mocht worden verwerkt en gefinancierd in de laatste kolom („buitenslijns”) op te nemen ¹⁾. Met ingang van 1952 is deze ramingsmethode algemeen toegepast, zij het in enigszins gewijzigde vorm, hetwelk het beste kan blijken uit de volgende begrotingspost:

Kosten van onderhoud en verbetering van wegen,
welke voorkomen op het Rijkswegenplan . . . f 13.000.000
Maximum van de verplichtingen, die in 1952
zullen worden aangegaan f 13.250.000,— ²⁾

¹⁾ Zwart Voorspuij blz. 460.

²⁾ idem blz. 461.

Deze redactie impliceert dat het bedrag van f 13.250.000,— nieuwe verplichtingen aangeeft, welke boven het bedrag van f 13.000.000,— kunnen worden aangegaan, voorzover laatstgenoemd bedrag niet tevens realisatie inhoudt van in hetzelfde jaar aan te gane verplichtingen.

Een sprekender en meer recent voorbeeld vormt artikel 153 van hoofdstuk X der rijksbegroting 1955, waarvan de redactie luidt:

Kosten in verband met de gasvoorziening f 18.280.000,—
Maximum aan verplichtingen, welke in 1955
zullen worden aangegaan f 24.280.000,— ¹⁾).

Nog op een ander punt is bij de uitvoering van de begroting van uitgaven het verplichtingenstelsel ingevoerd. Artikel 36 van de Comptabiliteitswet schrijft voor, dat geen betaling mag geschieden, dan nadat het daarvoor benodigde krediet door de Minister van Financiën is geopend. Duidelijk volgt hieruit, dat deze kredietopening eerst behoeft plaats te hebben vóór de betaling. De Minister-raad heeft echter in 1946 besloten, dat de kredietopening reeds bij de Minister van Financiën moet worden aangevraagd vóór de bestelling, d.i. vóór het aangaan van de verplichting, omdat anders het bedoelde voorschrift geen realiteit zou hebben.

* * *

Het is hier de plaats om op te merken, dat in de Nederlandse rijksbegroting geleidelijk elementen van elk der vier stelsels zijn opgenomen. In naam en overheersend is zij nog begroting van „verkrege rechten” (stelsel C), al had zij ook na het in werking treden van de Comptabiliteitswet 1927 elementen van de kasbegroting behouden (stelsel B).

Toen de „afschrijvingen” op de hierboven onder B genoemde wijze werden geïntroduceerd, nam zij elementen van stelsel A over. Sinds zij machtigingen verleent tot het aangaan van verplichtingen, bevat zij ook elementen van de verplichtingen-begroting (stelsel D). Eigenlijk sanctionneert elke begrotingswet, die een of meer verplichtingen-posten als hierboven zijn bedoeld, inhoudt, een afwijking van art. 21 Comptabiliteitswet.

* * *

Thans verdient een andere evolutie in de Nederlandse begrotingswetgeving onze aandacht.

Ofschoon het verplichtingenstelsel van nature meerjarige elementen inhoudt — weliswaar kan het aangaan van verplichtingen, zoals

¹⁾ Beide hier aangegeven begrotingsposten zijn aangewezen voor toepassing van artikel 24 der Comptabiliteitswet.

in de hierboven gegeven voorbeelden tot één jaar worden beperkt; het werk zelf en de honorering van de aangegane verplichting zullen zich veelal over enkele jaren uitstrekken —, kan dit nog wel in overeenstemming worden gehouden met een jaarlijkse autorisatie. Zodra echter de omvang van het werk zodanig is, dat het niet mogelijk is om in één jaar ook alle verplichtingen aan te gaan — en dit geval zal zich bij belangrijke werken, zoals het Deltaplan, voordoen —, zal de administratie voor een behoorlijke vervulling van haar taak behoefte hebben aan niet aan een bepaald jaar gebonden machtigingen, zodat men in deze gevallen de begroting zal moeten afstemmen op meerjaarlijkse kredieten ¹⁾).

Dit kunststuk heeft men — alle bestaande andere wettelijke bepalingen ten spijt — ten onzent volbracht met behulp van artikel 24 der Comptabiliteitswet, waarvan de tekst luidt:

1. Bij de begrotingswet kunnen artikelen van uitgaaf worden aangewezen, welke, indien en voorzover ten laste van het dienstjaar geen vorderingen zijn ontstaan tot het volle bedrag der op die artikelen geraamde sommen, voor het res-tant door Ons bij in het Staatsblad op te nemen besluit kunnen worden toegevoegd aan de begroting van uitgaven van het volgende jaar, hetzij door opnemning van nieuwe, hetzij door verhooging van reeds opgenomen artikelen en alsdan van die begroting deel uitmaken op denzelfden voet als de overige artikelen dier begroting, terwijl de terzake overgebrachte bedragen op de voor het vorige jaar toegestane sommen worden in mindering gebracht.
2. Een besluit als in het vorig lid bedoeld wordt niet genomen dan met medewerking van Onzen Minister van Financiën, indien de voordracht niet van dezen uitgaat.

Vóór de laatste oorlog werd de toepassing van artikel 24 binnen zeer enge grenzen gehouden. Het mocht volgens interne richtlijnen uitsluitend worden toegepast op gevallen, waarin sprake was van uitgaven op grond van reeds aangegane contracten, waarvan de oplevering was vertraagd. Na de laatste wereldoorlog werd het vereiste van werken en leveranties niet meer gesteld. Artikel 24 werd geleidelijk toegepast op tal van posten, waaronder in 1948 voor het eerst subsidies voorkwamen. In het bijzonder de Mi-

¹⁾ Het is denkbaar, dat bij de éénjarige begroting de Staten-Generaal in een volgend jaar een post weigeren tengevolge waarvan het werk niet zal kunnen worden voltooid. Reeds vroeger heeft men de bezwaren hiervan trachten te ondervangen. Oud beschrijft in „Het jongste verleden”, deel II, blz. 107 e.v., hoe men in de twintiger jaren voor de aanbouw en financiering van een nieuwe vloot een speciaal wetsontwerp heeft ingediend om het plan (aanbouw in 6 jaar, betaling in 12 jaar) wettelijk vast te leggen. Dit stuitte op zulke grote bezwaren, dat de z.g. vlootwet werd verworpen (oktober 1923), een kabinetscrisis met zich slepende.

nisteries van Oorlog en Marine hebben sinds 1951 praktisch alle posten van de gewone dienst voor toepassing van artikel 24 van de Comptabiliteitswet aangewezen. Zelfs bedragen voor reis- en verblijfkosten mogen sindsdien, indien zij niet ten volle zijn verbruikt, naar een volgend dienstjaar worden overgebracht! Bij de financiële beschouwingen met betrekking tot de begroting voor 1956 zijn, evenals ten aanzien van de begroting voor 1955, belangrijke bezwaren tegen deze toepassing van artikel 24 ingebracht, maar de Regering hield voet bij stuk ¹⁾ en de begrotingsontwerpen, ook die van Oorlog en Marine, werden aangenomen zonder dat iets in de gewraakte methode werd veranderd.

Het behoeft weinig betoog, dat artikel 24 hier wordt toegepast op een wijze, die de wetgever nooit zal hebben bedoeld. Een toepassing als de Ministeries van Oorlog en Marine daaraan geven, verdraagt zich ook niet met de letterlijke tekst van artikel 24; de wet heeft duidelijk op het oog een aantal en niet (nagenoeg) alle artikelen van een begrotingswet ²⁾. Zwart Voorspuij constateert naar mijn mening terecht, dat artikel 24 op deze wijze voor de ontwikkeling van het comptabel recht een basis is geworden, welke te vergelijken valt met die, welke artikel 1401 B.W. heeft verschaft aan de ontwikkeling van de jurisprudentie over de onrechtmatige daad.

Artikel 24 heeft men sinds 1950 ook toegepast voor voorzieningen, welke over meer jaren uitgaven medebrengen. Aanvankelijk is zulks geschied bij voorzieningen, welke uit de z.g. tegenwaarde-rekening (Marshall-gelden) werden gefinancierd en waarvan de besteding zich over meer jaren zou uitstrekken (b.v. de bijdragen voor de exploitatie van een breedbandwalserij en voor de nieuwbouw enz. van hotels in Nederland ter bevordering van het vreemdelingenverkeer). Zwart Voorspuij omschrijft (t.a.p. blz. 479 e.v.) hoe vervolgens deze methode is aangewend voor de aanschaffing van duurzame goederen, waarvan het tot-stand-komen meer dan één jaar zou vergen. Zo is op de begroting van 1952 voor de aanbouw van 14 mijnenvegers f 76.300.000,— uitgetrokken en de desbetreffende begrotingspost aangewezen voor toepassing van artikel 24. Uit de memorie van toelichting blijkt, dat dit bedrag aangeeft de totale kosten van deze mijnenvegers en niet de uitsluitend ten laste van het jaar 1952 te besteden bedragen.

Op dezelfde wijze zijn enorme bedragen voor de defensie uit de

¹⁾ Zie memorie van antwoord op Alg. Fin. Beschouwingen 1956, Gedr. Stukken 1955/56-4100, nr. 2, blz. 10 en 11; idem mem. v. antw. Hoofdst. VIIIA, 1956, Gedr. Stukken 1955/56-4100, nr. 12, blz. 10. Met betrekking tot de begroting 1955, zie mem. v. antw. op voorl. verslag 1e Kamer der St.-Gen. Zitting 1954/1955-3700, nr. 83a, blz. 9.

²⁾ Cfr. Zonnenberg, blz. 782.

jaren 1952 en 1953 overgebracht naar de jaren 1954 en 1955, waarin de voorzieningen eerst tot stand kwamen. In de memorie van antwoord nopens de Algemene Financiële Beschouwingen t.a.v. de Rijksbegroting 1956 (gedr. Stukken, Zitting 1955/1956 - 4100, nr. 2, blz. 11) wijst de Minister van Financiën er uitdrukkelijk op, dat, indien een begrotingspost op de nieuwe begroting is aangewezen voor toepassing van artikel 24 der Comptabiliteitswet, dit eveneens zal gelden voor het door overboeking aan die post toegevoegde bedrag, waardoor dit toegevoegde bedrag, voor zover het ook in het nieuwe jaar onbesteed zou blijven, wederom naar het volgende begrotingsjaar kan worden overgebracht ¹⁾).

Volledigheidshalve merk ik op, dat de tekst van art. 24 uitsluit om verplichtingen-bedragen naar een volgend jaar over te brengen.

* *

*

Wij komen thans tot de vraag of de twee methoden, welke tot dusver in Nederland zijn aangewend om in de jaarlijkse begroting, met medewerking van de Staten-Generaal, de essentialia van een meerjarige begroting te incorporeren — te weten het „binnenslijns” machtigen tot het aangaan van verplichtingen en de enorme uitbreiding welke aan de toepassing van art. 24 is gegeven —, voldoende zullen zijn voor een bevredigende budgetaire voorziening met betrekking tot de f 2400.000.000, welke gedurende 25 jaren zullen worden aangewend voor de uitvoering van het Deltaplan, althans naar de stand van zaken tot heden.

Opneming ineens van het gehele bedrag in de begroting met toepasselijk-verklaring van de procedure ex artikel 24 lijkt mij niet aanvaardbaar. In het eerste jaar zou alsdan een tekort op de **gehele** dienst van een formidabele omvang ontstaan. Dan zou nog eens duidelijk blijken — wat bij het overbrengen van de militaire uitgaven van 1952/53 naar 1954 en volgende in feite is geschied —, dat het systeem om het tekort over alle diensten van de begroting

¹⁾ In dit verband valt te memoreren, dat bij K.B. van 10 september 1955, stb. 454 een bedrag van f 32.000.000,— werd overgebracht van artikel 64 (Indijking en droogmaking van Oostelijk Flevoland) van de begroting van het Zuiderzeefonds voor 1954 naar de gelijknamige post van die begroting voor het dienstjaar 1955. In de mem. v. antw. nopens de begroting van het Zuiderzeefonds 1956 wordt de reden vermeld, waarom een bijna even groot bedrag, nl. f 30.000.000,— van de begroting 1953 naar die van 1954 werd overgeschreven (Zitting 1955/56-4100B, nr. 7, blz. 1).

te berekenen ook om deze reden geen aanbeveling verdient¹⁾. Voorts zou de Regering hierbij te veel de vrije hand worden gegeven om het verdere verloop gedurende vele jaren bij koninklijk besluit te regelen.

Ook indien men de procedure van artikel 24 buiten beschouwing zou laten en een constructie zou kiezen, waarbij slechts het in een bepaald jaar te verwerken en te financieren bedrag op de begroting wordt gebracht (buitenslijns), maar (binnenslijns) machtiging wordt gegeven tot het aangaan van verplichtingen voor het totale bedrag van het gehele werk of een zeer groot gedeelte daarvan, worden de bezwaren tegen een te grote vrijheid van de administratie niet weggenomen. Weliswaar zou deze dan jaarlijks bij de Staten-Generaal moeten aankloppen voor de kredieten teneinde de aangegane verplichtingen te kunnen effectueren, maar het hoge staatscollege zou wel verplicht zijn voor een groot aantal jaren achtereen de gevraagde kredieten te verlenen, zonder dat het op de hoogte daarvan invloed kan uitoefenen.

Wil men enerzijds het budgetrecht van het parlement — uiteraard niet alleen van het zittend, maar ook van een volgend — eerbiedigen, anderzijds de regering de nodige vrijheid geven om het grote plan op een verantwoorde wijze ten uitvoer te brengen, dan zal men een praktische oplossing van compromissoir karakter moeten vinden. Op het gebied van het staatsrecht en in het bijzonder met betrekking tot het budgetrecht, waar overwegingen van doelmatigheid een grote rol spelen, dient men een zodanige oplossing dikwijls te aanvaarden²⁾.

Reeds werd er op gewezen, dat regering en parlement hebben samengewerkt om de starre begrotingswetgeving aan te passen aan de dynamische ontwikkeling van de moderne maatschappij; zulks zelfs op een wijze die m.i. aan de hand van de wet niet geheel te verdedigen valt. Hierbij hebben de Staten-Generaal met klem hun recht op financiële medezeggenschap naar voren gebracht, maar tevens bij de regering het vertrouwen geschonken, dat bij de uitoefening van het budgetrecht op de nodige soepelheid mag worden

¹⁾ In de loop van 1951 is men overgestapt van het berekenen van het tekort over de „exploitatie“-uitgaven en -ontvangsten (gewone dienst + buitengewone dienst I) tot het aangeven van het „tekort“ over alle diensten van de begroting (de gewone dienst, de buitengewone dienst I en de buitengewone dienst II, vroeger „kapitaaldienst“ geheten); zie mijn beschouwing hierover in: Tien jaar overheidsfinanciën, in het gedenkboek van de Herstelbank: Tien jaar economisch leven in Nederland (1955), blz. 171.

²⁾ Mr J. M. Kan „Het parlementair stelsel is een *modus vivendi*, waarbij de beide partners, Regering en Staten-Generaal, elk hun verantwoordelijkheid hebben“ (door Zwart Voorspuij op blz. 450 aangehaald). De interessante beschouwingen in de Tweede Kamer over het budgetrecht, welke aanleiding zijn geweest tot indiening van wetsontwerp 3992 (wijziging Compt.wet betreffende ruimere bevoegdheid tot overschrijving) zijn te vinden in de Handelingen Tweede Kamer (blz. 138 e.v.) van 20, 27, 29 en 30 oktober 1953.

gerekend ¹⁾). Dit alles wekt het vertrouwen, dat een oplossing zal worden nagestreefd, welke ieder het zijne geeft.

* * *

Verschillende malen is reeds de nadruk gelegd op de wenselijkheid belangrijke werkzaamheden budgetair als één geheel te beoordelen. Bij de uitgaven verband houdende met de watersnood heeft dit geleid tot centralisatie der uitgaven op één begrotingshoofdstuk, met grote bevoegdheid tot af- en overschrijving en toepassing van artikel 24 (zie memorie van toelichting, blz. 6, Kamerstuk 3010, nr. 3 - Zitting 1952/53). Bij de Rijkswaterstaatswerken gaf dit aanleiding tot het opstellen van een globaal financieringsplan voor 5 jaren (1954 t/m 1958 en 1955 t/m 1959), ten aanzien waarvan echter in de aanbiedingsbrief aan de Voorzitter der Tweede Kamer wordt opgemerkt, dat het slechts een streefplan is zonder enige binding. Hieraan zij toegevoegd, dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in de memorie van antwoord nopens het voorlopig verslag op hoofdstuk IXB der ontwerp-begroting 1956 (stuk 4100 nr. 15) mededeelt dat de toezending van vijf-jaren-plannen aan de kamer zal worden gestaakt, omdat het opstellen van een betrouwbaar programma voor verscheidene jaren praktisch onmogelijk is.

Een leerzame mededeling waaruit blijkt dat ook aan deze methode grote bezwaren kleven.

Met betrekking tot de oorlogsbegrotingen, die als een „onverbrekelijk geheel” moeten worden gezien heeft de Regering met zoveel woorden op de noodzaak gewezen de budgetaire voorzieningen terzake over verschillende jaren te doen uitstrekken ²⁾.

Wanneer voorzieningen — bijv. investeringen — dienen te worden getroffen, welke zich over een tijdvak langer dan één jaar uitstrekken, waarbij een zekere continuïteit niet kan worden gemist, zal men met het oog op een economisch verantwoorde wijze van uitvoering er niet aan kunnen ontkomen contracten van lange duur te sluiten; men zou niet realistisch zijn, indien men begrotingstechnisch hiermede geen rekening zou houden ³⁾. Wij constateren dan ook, dat de aanwezigheid (zo meteen: de afwezigheid) van het niet-bindende streefplan niet heeft kunnen verhinderen, dat op de

¹⁾ a. Gedr. Stukken, Zitting 1951/52-2474 (kwestie aankoop pand van de N.V. Pander en Zn. te 's-Gravenhage); Gedr. Stukken, Zitting 1954/55-3989, nr. 216 (kosten kantoorgebouwen te 's-Gravenhage); b. Gedr. Stukken, Zitting 1952/53-3010, nr. 3, blz. 5 (uitgaven verband houdende met de watersnood); zie ook Gedr. Stukken, Zitting 1953/54-3350, nr. 3 (wijziging hoofdstuk IXB der rijksbegroting 1953) en Bijl. Hand. 1e Kamer, Zitting 1951/52, nr. 27a (aankoop gebouwen in het buitenland).

²⁾ Alg. Financiële Beschouwingen Rijksbegroting 1956, memorie van antwoord, blz. 8, 10 en 11.

³⁾ Jacomet, Openb. Fin. 1946, blz. 106, alsmede Openb. Fin. 1948, blz. 39.

begroting van het departement van Verkeer en Waterstaat verscheidene posten voorkomen, welke in feite een autorisatie voor meer dan één jaar inhouden ¹⁾).

* * *

Gesteld kan worden, dat de Staat niet aanstonds verplichtingen zal aangaan tot het volle bedrag, dat met de uitvoering van het Deltaplan zal zijn gemoeid; de uitvoering zal volgtijdig geschieden. Licht het, hiervan uitgaande, niet voor de hand, om sanctie te geven voor het aangaan van verplichtingen voor werkzaamheden, die financieel als een min of meer afgerond onderdeel van het gehele plan kunnen worden beschouwd, d.w.z. voor werkzaamheden, die zich wel over enkele jaren zullen uitstrekken en met een zekere continuïteit moeten worden uitgevoerd, maar toch niet bepalend zijn voor de wijze waarop en het tempo waarin de overige werkzaamheden van het plan moeten geschieden? Anders gezegd, verdient het geen aanbeveling om het gehele project, zonder de eenheid daarvan uit het oog te verliezen, budgetair te splitsen? Op deze wijze kan in voldoende mate rekening worden gehouden met nieuwe (technische) mogelijkheden en moeilijkheden, die tot wijzigingen zouden kunnen nopen en behoudt men de mogelijkheid tot periodieke financiële en economische toetsing. Bovendien kan dan het tempo in een eventuele depressie worden versneld. De desbetreffende onderdelen van het werk kunnen voorts binnen het kader van de bestaande wettelijke bepalingen op zo volledig mogelijke wijze meerjarig in de begroting worden geïncorporeerd.

Ter adstructie van de praktische uitvoerbaarheid van deze suggestie zou kunnen worden gewezen op de posten 321 van de begroting 1955 en 317 van de ontwerp-begroting 1956, hoofdstuk IXB, waarop reeds gelden zijn uitgetrokken voor de uitvoering van bepaalde onderdelen van het Deltaplan. In dit verband kan worden gewezen op de bepalingen van de wet van 8 december 1955, houdende machtiging tot het deelnemen in de financiering van het door Suriname vastgestelde tienjarenplan voor de ontwikkeling van Suriname (Staatsblad 1955, nr. 556). De Ministers van Overzeese Rijksdelen en van Financiën worden daarbij gemachtigd de Staat der Nederlanden voor een bedrag van f 171.000.000,— (Ned. courant) te doen deelnemen in de financiering van dit tienjarenplan. De ter beschikking te stellen bedragen worden door de Minister van Financiën verstrekt op grondslag van goedgekeurde **jaarlijkse werkplannen**, nadat Suriname voor hetzelfde doel, als waarvoor de verstrekking plaats vindt, $\frac{1}{3}$ deel der daartoe benodigde middelen ter beschikking heeft gesteld. Te beginnen met 1955

¹⁾ Zie o.a. art. 321, 321a, 323, 324, 325, 326, 328 van hoofdstuk IXB, rijksbegroting 1955 en artikel 317 van hetzelfde begrotingshoofdstuk(ontwerp), dienstjaar 1956.

wordt jaarlijks uit dezen hoofde een bedrag ten laste van de rijksbegroting gebracht.

Het nieuwe element in deze wet is, dat de genoemde Ministers die werkplannen niet eerder mogen goedkeuren dan één maand na de overlegging aan de Staten-Generaal. Omtrent de besteding van de beschikbaar gestelde middelen wordt bovendien een jaarlijks verslag aan de Staten-Generaal overgelegd.

Wij zien hier een vorm van „mederegieren” door de Staten-Generaal, die geheel past in de na-oorlogse bestuursontwikkeling, waarbij de scherpe scheiding van de verschillende sferen steeds meer verdwijnt. Van Poelje heeft in een belangwekkend artikel in Bestuurswetenschappen (September 1955, 9e jaargang, nr. 6) er de aandacht op gevestigd, hoe de commissies en raden bij deze ontwikkeling een belangrijke rol vervullen. In dit licht bezien werp ik de algemene vraag op, of de Staten-Generaal bij bepaalde voorzieningen niet gemakkelijker bereid zullen zijn op financieel terrein autorisatie voor verscheidene jaren te geven, indien zij door middel van een commissie uit hun midden — ik denk hier aan de Commissie voor de Rijksuitgaven, waarvan de instelling eveneens verband houdt met de hierboven genoemde ontwikkeling — of anderszins medezeggenschap behouden. Ook op ander terrein — ik denk aan de beheersing van de conjunctuur door middel van de overheidsfinanciën, aan machtigingen tot het opleggen van „heffingen” op landbouw- en industriële producten — bestaat een grote behoefte aan een meer moderne medewerking van het parlement bij snelle beslissingen. Het is mij echter bekend, dat kenners van het staatsrecht de verwezenlijking van een denkbeeld als het bovenstaande niet aanvaardbaar achten. Desniettemin meende ik goed te doen er bij deze gelegenheid opnieuw op te moeten wijzen; mogelijk kan een aanverwante oplossing worden gevonden, welke wel aanvaardbaar zou zijn.

* * *

Wanneer ik ten slotte de vraag aan de orde stel, of het ontwerp-Deltawet, zodra het tot wet is verheven, van invloed zal zijn op de budgetaire verwerking, dan kan ik na het bovenstaande overzicht daaromtrent het volgende opmerken.

Nederland kent niet het stelsel van de meerjarige begroting. Het is trouwens de vraag, of met een — volledige — meerjarige begroting alle te verwachten moeilijkheden op budgetair terrein kunnen worden ondervangen¹⁾. Het is immers ondoenlijk om thans ver-

¹⁾ De bezwaren tegen een meerjarige begroting op het gehele regeringsbeleid betrekking hebbende, zijn kort geleden nog door de Minister van Financiën gereleveerd op bladzijde 2 van de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Eerste Kamer der Staten-Generaal omtrent de algemene financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1956.

plichtingen aan te gaan, waaraan eerst over 10 of 20 jaren zou worden voldaan. Een verplichtingen-begroting over zeer lange termijn kan om deze reden geen uitkomst bieden; nog minder is zulks het geval met een begroting van „verkrege rechten”.

Het komt mij voor, dat een andere oplossing mogelijk is, waarbij ik mij beperk tot de geldende wetgeving. Er is een gelukkige omstandigheid, dat — zoals hierboven reeds is opgemerkt — het enorme Delta-plan zal worden ten uitvoer gebracht in gedeelten, die afzonderlijk toch een eenheid vormen. Jacomet noemt dit een programma-wet met geëchelonneerde engagementen; het verwerken van het plan in series, welke beweeglijk kunnen zijn ¹⁾.

Het schijnt mij toe, dat de bedragen, welke met de financiering van deze afzonderlijke gedeelten gemoeid zullen zijn, als verplichtingen-element in een begrotingswet zouden kunnen worden opgenomen, en wel „binnenslijns”, zoals dat de laatste jaren gebruikelijk is; voorts kan dan elk jaar „buitenslijns” in de wet worden geraamd het bedrag, dat ten laste van het bepaalde jaar uit hoofde van opgeleverde prestaties maximaal behoort te worden voldaan. Artikel 24 van de Comptabiliteitswet kan dan verder uitkomst brengen, hetgeen in dit geval stellig overeenstemt met tekst en bedoeling van dit voorschrift.

Desalniettemin stuiten wij dan op het reeds aangegeven bezwaar, dat in Nederland geen wettelijke verplichting bestaat om voorzieningen op de rijksbegroting te brengen, waartoe het Rijk uit kracht van de Grondwet, de wet, een op de wet steunende maatregel of op grond van een overeenkomst juridisch gebonden is (bij de gemeenten is terzake wel voorzien), zodat ook een Deltawet in dit opzicht de Staten-Generaal niet tot het toestaan van — al of niet meerjarige — kredieten kan verplichten ²⁾.

Zelfs indien de wetgever, zoals in de genoemde wet van 8 december 1955 (Stb. 556), met zoveel woorden heeft bepaald, dat bedragen ten laste van de rijksbegroting moeten worden gebracht, zou men kunnen verdedigen, dat de begrotingswetgever — die meer dan eens van bestaande wettelijke bepalingen afwijkt — formeel de vrijheid behoudt om zijn beslissing te dezer zake geheel, d.w.z. los van de „opdracht” in de eerstbedoelde wet, op de financiële omstandigheden van het ogenblik te baseren. Dientengevolge blijft theoretisch de mogelijkheid bestaan, dat het parlement in het

¹⁾ Jacomet, Openb. Fin. 1946, blz. 108.

²⁾ Zie over het karakter van de begrotingswet en de moeilijkheden met betrekking tot het soort uitgaven, dat steunt op wettelijke bepalingen: Molenaar, blz. 54 e.v.; Steinmetz, blz. 196 e.v.; Kan blz. 237 e.v.; Zwart Voorspuij, blz. 442 e.v. (zowel Kan als Zwart Voorspuij bestrijden het standpunt van Molenaar). In de witte stukken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1946/1947, nr. 23, kan men zeer belangrijke argumenten vinden over het hier aan de orde zijnde onderwerp. Een bijzonder standpunt neemt J. R. Stellinga in; zie Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht (1953), blz. 230 e.v.

xe jaar van de uitvoering van het grote plan weigert verdere termijnen toe te staan.

Ondanks deze bezwaren, zou ik er toch voor willen pleiten, dat het ontwerp „Delta-wet” wordt aangevuld met een bepaling, welke overeenkomt met de art. 3 en 4 van de wet van 8 december 1955, waarin de jaarlijkse verwerkelijking van het tienjaren-plan voor Suriname op de hierboven omschreven wijze is vastgelegd; mogelijk zou daarbij opnieuw kunnen worden overwogen of het ter beschikking stellen van de gelden kan geschieden in overleg met een commissie uit de Staten-Generaal ¹⁾.

Reeds zonder een dergelijke aanvulling valt uit budgetair oogpunt een Deltawet te verkiezen boven niets. Het nut van een zondanige wet ligt m.i. hierin, dat zij een wettelijke verplichting tot uitvoering in het leven roept, waaraan regering en parlement als eersten gehouden zijn te voldoen c.q. de nodige medewerking te verlenen. Zulks geeft de regering het recht bij de opstelling en de uitwerking van de plannen er van uit te gaan, dat het parlement de gelden, die in een bepaalde periode bij een redelijke toepassing van de wet nodig zullen zijn, inderdaad zal toestaan, althans voorzover een latere wet geen wezenlijke veranderingen in de plannen tengevolge heeft. Formeel blijft het parlement daarin geheel vrij, materieel wordt het gebonden, maar in beperkte mate en niet meer dan door andere wetten of daarmee gelijk te stellen maatregelen, welke uitgaven met zich brengen.

Indien het ontwerp zou kunnen worden aangevuld, zoals ik hierboven heb bepleit, dan komt deze plicht naar mijn mening nog sterker tot uiting.

Januari 1956.

¹⁾ In dit verband wil ik er nog op wijzen, dat ook in de Verenigde Staten een samenwerking bestaat tussen een commissie uit het parlement en de regering. In de „Budget Message to Congress for the Fiscal Year 1957” welke President Eisenhower op 16 Jan. jl. aan het Congres van de Verenigde Staten zond, staat o.a.:

„We will take full advantage of the proposals of the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, which has completed with high distinction the task of analyzing the activities of the Government”.

Uit hetzelfde Staatsstuk blijkt, dat men ook in de Verenigde Staten — waar, zoals is gezegd, de verplichtingen-begroting bestaat — blijkbaar moeite heeft met aangegane verplichtingen, die niet spoedig worden gevolgd door betaling; ter zake wordt het volgende opgemerkt:

„Unexpended balances of appropriations carried over from prior years ran to nearly 80 billion dollars when this Administration took office and represented an enormous backlog of commitments for which expenditures had to be made in the fiscal year 1954 and subsequent years. These balances represented, in effect, C.O.D. orders, which had to be paid for in cash when the goods were delivered and constituted a heavy overhanging load for the budget on top of the appropriations being enacted currently.

By the end of fiscal year 1956 we expect to have reduced these balances by well over a third, to below 50 billion dollars, a level believed more reasonable in its relation to actual needs for current operations”.